

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

IXe KAMER

A R R E S T

**nr. 263.827 van 30 juni 2025
in de zaak A. 231.092/IX-9726**

In zake: XXXX
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Jan Ghysels
kantoor houdend te 1050 Brussel
Marsveldplein 5/B5
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen:

de VLAAMSE GEMEENSCHAP
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Edward Carlier
kantoor houdend te 1000 Brussel
Kantersteen 47
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 22 juni 2020, strekt tot de nietigverklaring van de beslissing van de secretaris-generaal van het departement Onderwijs en Vorming van de Vlaamse overheid van 11 juni 2020, waarbij verzoeker bij wijze van voorlopige maatregel wordt ontheven van zijn taken, een contactverbod wordt opgelegd en de toegang tot de gebouwen van de Nederlands-Vlaamse Accreditatieorganisatie wordt ontzegd.

II. Verloop van de rechtspleging

2. Bij arrest nr. 247.989 van 1 juli 2020 is de vordering tot schorsing van de tenuitvoerlegging van de bestreden beslissing verworpen.

De verzoekende partij heeft een verzoekschrift tot voortzetting van de rechtspleging ingediend.

De verwerende partij heeft een memorie van antwoord ingediend en de verzoekende partij heeft een memorie van wederantwoord ingediend.

Eerste auditeur Joke Goris heeft op 31 januari 2025 een verslag opgesteld.

De verzoekende partij en de verwerende partij hebben een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 16 juni 2025.

Kamervoorzitter Geert Van Haegendoren heeft verslag uitgebracht.

Advocaten Jan Ghysels en Yves Sacreas, die verschijnen voor de verzoekende partij en advocaat Catherine Kerrebrouck, die *loco* advocaat Edward Carlier verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur-afdelingshoofd Werner Weymeersch heeft advies gegeven.

Er is toepassing gemaakt van de bepalingen op het gebruik der talen, vervat in titel VI, hoofdstuk II, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973.

III. Feiten

3.1. Verzoeker is sinds 1 april 1990 als ambtenaar in dienst van de Vlaamse overheid.

Met ingang van 1 februari 2017 wordt hij benoemd als lid van het algemeen bestuur van de Nederlands-Vlaamse Accreditatieorganisatie (NVAO). Met ingang van 1 november 2019 wordt hij daarenboven benoemd tot lid van het dagelijks bestuur van de NVAO. Om deze opdracht uit te oefenen, geniet verzoeker een verlof voor opdracht van algemeen belang.

3.2. Op 11 juni 2020 deelt de secretaris-generaal van het departement Onderwijs en Vorming van de Vlaamse overheid aan verzoeker mee dat het Comité van ministers bedoeld in artikel 3 van het verdrag van 3 september 2003 tussen de Vlaamse Gemeenschap van België en het Koninkrijk der Nederlanden inzake de accreditatie van de opleidingen binnen het Vlaamse en Nederlandse hoger onderwijs (“Comité van ministers”) op 10 juni 2020 een klacht heeft ontvangen “over feiten die u als bestuurslid van de NVAO ten laste gelegd worden” en die omschreven worden als “ernstig, normoverschrijdend gedrag op seksueel gebied”. Verzoeker wordt “bij wijze van voorlopige maatregel” tijdelijk ontheven van zijn taken bij de NVAO, met behoud van loon. Hem wordt gevraagd om geen contact te hebben met het personeel en de bestuurders van de NVAO en de toegang tot de gebouwen van de NVAO wordt hem ontzegd.

Dat is de met huidig beroep bestreden beslissing.

3.3. Op 13 juli 2020 beëindigt de Vlaamse minister van Onderwijs het verlof voor opdracht van algemeen belang dat met ingang van 1 november 2019 aan verzoeker werd verleend om aangesteld te worden in de functie van lid van het algemeen bestuur en het dagelijks bestuur van de NVAO.

Verzoeker vordert van deze beslissing de nietigverklaring bij de Raad van State (A 231.746/IX-9.765). Dat beroep is momenteel hangende bij het auditoraat voor verslag.

3.4. Op 23 februari 2021 legt het Comité van ministers aan verzoeker de tuchtsanctie van het ontslag op. Verzoeker vordert van deze beslissing de nietigverklaring (A. 233.509/IX-9877). Bij arrest nr. 263.825 van heden doet de Raad van State hierover uitspraak.

3.5. Op 20 mei 2021 legt de Vlaamse minister van Onderwijs aan verzoeker de tuchtstraf van het ontslag van ambtswege op.

Ook van deze beslissing vordert verzoeker de nietigverklaring bij de Raad van State (A 234.180/IX-9.916). Dat beroep is momenteel hangende bij het auditoraat voor verslag.

3.6. Bij besluit van 20 december 2021 stelt het Comité van ministers CS aan als dagelijks bestuurder van de NVAO.

Verzoeker stelt ook tegen deze beslissing een beroep tot nietigverklaring in bij de Raad van State (A 235.673/IX-10.007). Er wordt heden eveneens uitspraak in gedaan bij arrest nr. 263.826.

IV. Verzoek tot samenvoeging

Verzoek

5. Verzoeker vraagt om deze zaak samen te voegen met de zaak bekend onder rolnummer A 231.746/IX-9.765, “mede gelet op proces economische redenen” en omdat “de beoordeling van de wettigheid van het ene besluit [...] onvermijdelijke gevolgen [heeft] voor de beoordeling van de wettigheid van het andere”.

Beoordeling

6. In de zaak A. 231.746 wachten verzoeker en de Raad nog op de neerlegging van een auditoraatsverslag, terwijl de huidige zaak behandeld kan worden – althans in de mate waarin het auditoraatsverslag de opgeworpen exceptie van ontvankelijkheid heeft onderzocht. Een uitspraak over de ontvankelijkheid van huidig beroep heeft geen invloed op de afhandeling van de zaak A. 231.746 en deze kan ook los van de andere zaak worden onderzocht, zodat in de huidige stand van de rechtspleging een samenvoeging zich niet opdringt opdat met kennis van zaken uitspraak kan worden gedaan over de exceptie.

V. Ontvankelijkheid van het beroep, wat het aanvechtbaar karakter van de bestreden beslissing betreft

Exceptie

7. De verwerende partij werpt op dat de vordering moet worden afgewezen omdat de bestreden beslissing niet vatbaar is voor beroep bij de Raad van State. Het betreft immers een maatregel van interne orde in het belang van de dienst, die geen finaal oordeel inhoudt over de schuld van verzoeker, doch ertoe strekt de goede werking van de dienst te verzekeren.

Volgens de verwerende partij kan zo een maatregel enkel worden aangevochten wanneer ze een verkapte tuchtmaatregel zou blijken te zijn, of wanneer ze opgevat wordt als een ordemaatregel die getroffen is wegens het gedrag van de betrokkene en leidt tot ingrijpende wijzigingen in de manier waarop hij zijn rechten kan uitoefenen, waarbij aan deze beide voorwaarden voldaan moet zijn.

De aangevochten maatregel vormt een bewarende maatregel van interne orde in het belang van de dienst, die geen finaal oordeel inhoudt over de schuld van verzoeker; ze leidt niet tot ingrijpende wijzigingen in de manier waarop verzoeker zijn rechten kan uitoefenen; zijn pecuniair statuut blijft gehandhaafd en

aan zijn rechtspositie als Vlaams ambtenaar wordt niet geraakt. Dit leidt de verwerende partij tot de conclusie dat de bestreden beslissing niet voor vernietiging vatbaar is.

Beoordeling

8. Maatregelen van inwendige orde, die worden genomen in het belang van de dienst en die betrekking hebben op de eigen organisatie van een openbare dienst of beogen de goede werking van die dienst te helpen verzekeren, beïnvloeden de rechtstoestand van de betrokkene niet en zijn in principe geen aanvechtbare rechtshandelingen.

9. Een maatregel die ertoe strekt een verstoring van de dienst door het gedrag van een personeelslid te verhelpen, is geen loutere maatregel van inwendige orde en zo een maatregel kan wel degelijk worden bestreden met een beroep tot nietigverklaring.

Anders dan de verwerende partij betoogt, zijn de voorwaarde dat die maatregel is ingegeven door het gedrag van de betrokkene en de voorwaarde dat die maatregel een ernstig nadelige weerslag heeft op de wijze waarop de betrokken ambtenaar zijn functie moet vervullen voor de aanvechtbaarheid ervan geen cumulatief maar disjunctief te vervullen voorwaarden. Het vervuld zijn van de eerste voorwaarde leidt tot de kwalificatie van een in principe aanvechtbare ordemaatregel; het vervuld zijn van (enkel) de tweede voorwaarde leidt tot de kwalificatie van een in principe aanvechtbare maatregel van interne orde.

10. Hoewel de opgelegde maatregel de rechtstoestand van verzoeker op pecuniair vlak niet wijzigt en de vraag kan rijzen in welke mate ze een ernstige nadelige weerslag heeft op de administratieve rechtspositie van verzoeker, blijkt ze alleszins wel de zuiver administratieve organisatie van de diensten te buiten te gaan. Ze is immers ingegeven door verzoekers persoonlijk gedrag dat omschreven wordt als “ernstig, normoverschrijdend gedrag op seksueel gebied” en beoogt een

verstoring van de dienst die daarvan het gevolg is, te verhelpen. Bovendien is verzoeker tijdelijk volledig ontheven van zijn taken.

Anders dan de verwerende partij het ziet, brengen deze vaststellingen de Raad ertoe de bestreden beslissing aan te merken als een ordemaatregel die mag worden aangevochten met een beroep tot nietigverklaring bij de Raad van State.

11. De exceptie wordt niet aangenomen.

VI. Ambtshalve excepties in het auditorsverslag, wat het actueel belang van verzoeker betreft

Eerste amtsshalve exceptie

12.1. In het auditorsverslag wordt het volgende opgeworpen:

“Bijkomend kan worden opgemerkt dat de thans bestreden beslissing zijn uitwerking heeft verloren door de beslissing van de Vlaamse minister van Onderwijs d.d. 13 juli 2020 tot beëindiging van verzoekers verlof voor opdracht van algemeen belang. In zoverre verzoekers beroep tegen de beslissing d.d. 13 juli 2020 (G/A 231.746/IX-9.765) zou worden afgewezen, heeft verzoeker geen belang meer bij onderhavig beroep.”

12.2. In de zaak A. 231.746 is nog geen auditorsverslag neergelegd. Het is bijgevolg bijzonder voorbarig om in de huidige zaak zulke exceptie amtsshalve aan te kaarten, aangezien de Raad nog geen uitspraak heeft gedaan – kán doen – in de zaak A. 231.746.

Tweede amtsshalve exceptie

13.1. Ten slotte wordt in het auditorsverslag het volgende opgeworpen:

“Tevens werd verzoeker bij beslissing van het comité van ministers van de NVAO d.d. 23 februari 2021 tuchtrechtelijk ontslagen. In zoverre verzoekers beroep tegen dat ontslag (G/A 233.509/IX-9.877) zou worden afgewezen, geldt eveneens dat verzoeker geen belang meer heeft bij onderhavig beroep.”

13.2. In zijn laatste memorie antwoordt verzoeker op deze exceptie terecht, dat in de zaak A. 233.509 nog geen uitspraak is gedaan.

13.3. De Raad van State heeft bij arrest nr. 263.825 van heden evenwel het beroep van verzoeker tegen de beslissing van het Comité van ministers verworpen. Verzoekers ontslag als bestuurslid van de NVAO is daarmee dus definitief.

13.4. In die omstandigheden moet verzoeker worden uitgenodigd om zijn standpunt over zijn actueel belang bij de in de huidige zaak gevorderde nietigverklaring mee te delen.

VII. Aanvullend onderzoek

14. Het auditoraat heeft enkel de hiervóór besproken exceptie *ratione materiae* onderzocht, waarvan is gebleken dat ze niet de oplossing van het geschil mogelijk maakt. De andere door de verwerende partij opgeworpen exceptie – over verzoekers belang – en de gegrondheid zijn niet onderzocht. Gelet op de ouderdom van het dossier, dient het auditoraat te worden belast met een aanvullend onderzoek omtrent het huidige belang van verzoeker en de middelen die in het vorige verslag niet zijn onderzocht zodat er in ieder geval een eindbeslissing over de zaak kan volgen.

BESLISSING

1. De Raad van State heropent het debat.

2. Aan de verzoekende partij wordt een termijn van dertig dagen gegeven om in een aanvullende memorie haar standpunt mee te delen over haar actueel belang.

3. Het door de auditeur-generaal aangewezen lid van het auditoraat wordt ermee belast, in voorkomend geval na kennisname van de bedoelde aanvullende memorie, het onderzoek voort te zetten en daarover binnen drie maanden na het verstrijken van de aan de verzoekende partij verleende termijn van dertig dagen een aanvullend verslag neer te leggen.

4. Bij de publicatie van dit arrest door de Raad van State wordt de identiteit van de verzoekende partij niet bekendgemaakt.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, op dertig juni tweeduizend vijftientig, door de Raad van State, IXe kamer, samengesteld uit:

Geert Van Haegendoren,	kamervoorzitter,
Jurgen Neuts,	staatsraad,
Jim Deridder,	staatsraad,
bijgestaan door	
Frank Bontinck,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Frank Bontinck

Geert Van Haegendoren